



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
MAG. PONENTE: DR. JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Ibagué, tres (03) de marzo de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 73001-33-33-011-2017-00144-01 (902-2020)  
**Medio de Control:** Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho  
**Accionante:** Stella Meneses Duarte  
**Accionado:** Departamento Del Tolima - Fondo Territorial De Pensiones  
**Tema:** Reliquidación De Pensión -Ordenanza 057 De 1966.

**SALVAMENTO DE VOTO**

Con el debido respeto procedo a presentar las razones que me llevan a salvar el voto en la sentencia emitida dentro del proceso de la referencia, en los siguientes términos:

La parte demandante solicita que le reliquiden su pensión, con el 75% de todos los factores salariales devengados en el año anterior al retiro de su servicio, pensión que le fue reconocida mediante Resolución No. 250 del 03 de abril de 1979, con fundamento en la Ordenanza 057 de 1966, sin incluir la totalidad de los factores salariales percibidos durante el último año de servicios.

Al respecto, se advierte que sobre la presente litis el Consejo de Estado ha venido manejando posiciones, en cuanto a la reliquidación pensional que ha sido reconocida bajo los lineamientos de la Ordenanza 057 de 1966. En la primera posición, se accede a pretensiones dando aplicación al principio de favorabilidad, al considerarse que la pensión de jubilación reconocida bajo la Ordenanza 057, reviste el carácter de especial al haberse otorgado con una norma diferente a la Ley, para lo cual el Consejo de Estado en una de sus posiciones, le ha reconocido el carácter de ordinaria, sujeta a las normas que regulan la pensión ordinaria de jubilación de los docentes, en cuanto a los factores que conforman la base liquidatoria.

Dicha postura ha tenido un significativo número de sentencias expedidas por este Tribunal donde negaban la reliquidación pensional, empero dichas decisiones han sido objeto de amparos constitucionales por parte del Consejo de Estado, en las que ha precisado de manera invariable que se debe acoger el criterio más favorable en relación con dicho tema, es decir, el

adoptado en providencia del 18 de febrero de 2010 proferida dentro del proceso con radicación NI°.1874-2007, C.P Gerardo Arenas Monsalve<sup>1</sup>, en donde se consideró que a pesar de la pensión haber sido reconocida en los términos de la anulada Ordenanza 057 de 1966, para efectos de su reliquidación se sujeta a las normas que regulan la pensión ordinaria de jubilación de los docentes. En lo fundamental señaló el citado proveído:

“La actora fue pensionada al cumplir el requisito “tiempo de servicio” que la Ordenanza 057 de 1966 estableció, pero ésta sola circunstancia no le otorga el carácter de especial al derecho pensional que en todo caso está sujeto a las normas que regulan la pensión ordinaria de jubilación de los docentes, en cuanto a factores que conforman la base liquidatoria.

*Sobre este punto y como la actora fue pensionada bajo la vigencia de la Ley 33 de 1985, ha de precisarse que la normatividad aplicable para determinar la base liquidatoria es la Ley 62 de 1985...”*  
(...)

En un punto a la solicitud de reliquidación de la mesada pensional destaca la Sala que no se comparte los argumentos consignados en la providencia recurrida sobre la imposibilidad de petitionar esta reliquidación y el reajuste del derecho pensional por haberle sido reconocida en virtud de la Ordenanza 057 de 1966 que finalmente fue anulada por la autoridad administrativa, porque, a pesar de que el reconocimiento se dio bajo unos requisitos especiales (los previstos en la referida ordenanza) ello no le resta el carácter de ordinaria a dicha pensión, máxime cuando la petición procura la aplicación de las normas reguladoras de la pensión ordinaria de jubilación...” (Subrayas fuera de texto).

Sumado a ello, es de resaltar que en sentencia T-024 del 05 de febrero de 2018, la Corte Constitucional se pronunció sobre la naturaleza jurídica de la pensión reconocida bajo los preceptos de la ordenanza 057 de 1966 y la procedencia de la reliquidación de la misma, donde sostuvo que el amparo constitucional surge a partir de la violación directa de la carta magna y el principio de favorabilidad, y no al precedente judicial, para lo cual mencionó:

“(...)

***Diversidad de interpretaciones desarrolladas por el Consejo de Estado sobre la reliquidación de pensiones concedidas bajo los parámetros de la Ordenanza N° 057 de 1966, expedida por la Asamblea Departamental del Tolima y declarada nula por esa Corporación***

*24. Como se desprende de los antecedentes planteados en este asunto, en 1966 la Asamblea Departamental del Tolima, expidió la Ordenanza N° 057, a partir de la cual se establecieron algunos de los requisitos para*

---

<sup>1</sup> Ver sentencia del 04 de octubre de 2017, dictada dentro de la acción de tutela con Radicación No. 11001-03-15-000-2017-00974-00

que los docentes de ese departamento adquirieran su pensión de jubilación.

*Sin embargo, esa Ordenanza fue declarada nula por el Consejo de Estado el 29 de noviembre de 1993<sup>2</sup>. Lo anterior, debido a que las asambleas departamentales no eran competentes para regular las prestaciones sociales de los empleados públicos, en tanto, según la Constitución de 1886 y la vigente, dicha función es exclusiva del Congreso de la República o del Presidente en ejercicio de facultades extraordinarias.*

*A pesar de esa declaratoria de nulidad, todas aquellas personas que tenían derechos adquiridos bajo esa normatividad tuvieron la posibilidad de obtener sus pensiones según lo estipulado con anterioridad, pero sólo con relación al reconocimiento de su derecho pensional como tal.*

*25. Ahora bien, la controversia interpretativa surge cuando, años después del reconocimiento de dichas pensiones, algunos beneficiarios solicitaron la reliquidación de sus mesadas pensionales, al considerar que no se les incluyeron todos los factores salariales que devengaban al momento de efectuar sus retiros definitivos del servicio, lo anterior con fundamento en el mandato constitucional, también consagrado en el artículo 53 Superior, respecto del derecho que tienen los pensionados al pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones. El problema jurídico surgió entonces respecto de la necesidad de establecer qué régimen era aplicable a tales prestaciones que fueron reconocidas bajo un supuesto que desapareció del ordenamiento jurídico nacional (la Ordenanza), debido a que su expedición fue inconstitucional.*

*En esa medida, las personas acudieron a las distintas instancias judiciales para buscar una solución a sus peticiones de reliquidación, y ese ejercicio litigioso dio como resultado la posibilidad de dos interpretaciones de la situación jurídica de estos docentes.*

*25.1. La **primera interpretación** indica que los docentes que obtuvieron su pensión bajo los parámetros de la Ordenanza N° 057 de 1966, no pueden ser beneficiarios de otro tipo de emolumentos, ya que, el fundamento jurídico de su prestación es ilegal. Esta postura fue reconocida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en especial, en la sentencia del 7 de junio de 2007<sup>3</sup>, que expresamente indicó:*

*“Conforme a lo expuesto, si la reliquidación de la pensión a la que aspira el demandante tiene su fundamento en lo establecido por la Asamblea del Tolima, y tal acto por ser contrario a la Constitución fue declarado nulo por esta jurisdicción, la petición no puede prosperar...”*

*(...)*

---

<sup>2</sup> C. P. Álvaro Lecompte Luna.

<sup>3</sup> M. P. Alejandro Ordoñez Maldonado.

*En estas condiciones mal podría la Sala reconocer un emolumento con base en una norma que ya fue declarada nula. En otras palabras, la Ordenanza no le sirve al demandante de sustento de su pretensión. La administración en el acto administrativo demandado negó el derecho al peticionario, entre otros, bajo el argumento de que la liquidación pensional se efectuó con fundamento en la Ordenanza 57 de 1966. El estudio de legalidad del acto conforme a los argumentos que expresa el demandante y que adujo ante la administración, tendientes a que se incluyan en su liquidación todos los sueldos devengados en el último año de servicios, incluidos la prima de navidad y académica, implicaría para la Sala, necesariamente, revisar la decisión acusada a la luz de la disposición (Ordenanza) que sirvió de sustento al acto de reconocimiento y liquidación de la prestación, disposición que ya ha desaparecido del ordenamiento jurídico, motivo por el cual no están llamadas a prosperar las pretensiones de la demanda”.*

25.2 La **segunda interpretación** es aquella que precisa que a pesar de que el fundamento normativo de las pensiones de estos docentes fue declarado nulo, ello no puede suponer que tales prestaciones queden en un vacío jurídico respecto de los demás aspectos que pueden surgir a partir del reconocimiento de una pensión. En esa medida, es claro que para efectos de la reliquidación de las pensiones concedidas bajo la Ordenanza anulada, tales pensiones están sujetas a las normas que regulan las pensiones ordinarias de los docentes. En efecto esta postura, fue recogida, entre otras por la sentencia del 18 de febrero de 2010<sup>4</sup>, expedida por la misma Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que al analizar un caso análogo al presente sostuvo:

*“La actora fue pensionada al cumplir el requisito ‘tiempo de servicio’ que la Ordenanza 057 de 1966 estableció, pero ésta sola circunstancia no le otorga el carácter de especial al derecho pensional que en todo caso está sujeto a las normas que regulan la pensión ordinaria de jubilación de los docentes, en cuanto a factores que conforman la base liquidatoria.*

*Sobre este punto y como la actora fue pensionada bajo la vigencia de la Ley 33 de 1985, ha de precisarse que la normatividad aplicable para determinar la base liquidatoria, es la Ley 62 de 1985...*

*(...)*

*En un punto a la solicitud de reliquidación de la mesada pensional destaca la Sala que no se comparten los argumentos consignados en la providencia recurrida sobre la imposibilidad*

---

<sup>4</sup> M. P. Gerardo Arenas Monsalve.

*de petitionar esta reliquidación y el reajuste del derecho pensional por haberle sido reconocida en virtud de la Ordenanza 057 de 1966 que finalmente fue anulada por la autoridad administrativa, porque, a pesar de que el reconocimiento se dio bajo unos requisitos especiales (los previstos en la referida ordenanza) ello no le resta el carácter de ordinaria a dicha pensión, máxime cuando la petición procura la aplicación de las normas reguladoras de la pensión ordinaria de jubilación...”*

*26. En conclusión, es claro que respecto de esta situación jurídica existen dos interpretaciones judiciales concurrentes, que evidentemente desatan una duda seria y razonable que, en los términos expuestos, amerita la aplicación del principio de favorabilidad en materia laboral para buscar la mejor satisfacción de los derechos de los trabajadores/pensionados, so pena de incumplir un mandato constitucional.*

*Las autoridades judiciales acusadas no incurrieron en desconocimiento del precedente.*

*(....)”*

- ***Las autoridades judiciales sí incurrieron en violación directa de la Constitución, al inaplicar el principio de favorabilidad en materia laboral***

*33. Aunado a lo anterior, es necesario establecer si las autoridades judiciales accionadas incurrieron en violación directa de la Constitución, al elegir entre dos interpretaciones vigentes y concurrentes sobre su situación, la que le era desfavorable. Es decir, al omitir el principio de favorabilidad en materia laboral, consagrado en los artículos 53 de la Constitución Política y 21 del Código Sustantivo del Trabajo.*

*Como se desprende de los antecedentes, el Juzgado 6º Administrativo de Oralidad de Ibagué y el Tribunal Administrativo del Tolima guardaron silencio respecto de la aplicación del principio de favorabilidad, al resolver la solicitud de reliquidación pensional que la accionante realizó. Esta omisión, desde el punto de vista constitucional, es reprochable, en tanto, ese era uno de los puntos neurálgicos en el análisis del caso concreto. Lo anterior, porque como se reseñó, la presente controversia se edifica sobre la eventual vulneración del derecho a la igualdad y sobre el contenido de las garantías constitucionales de los docentes que: (i) obtuvieron su pensión bajo los parámetros de la Ordenanza N° 057 de 1966, y (ii) solicitaron la reliquidación de su mesada pensional.*

*34. Como se indicó ut supra, el contenido y alcance de la garantía de la favorabilidad, es entendida como el derecho a la interpretación que resulte más benéfica al trabajador/pensionado en caso de duda en la aplicación o interpretación de las fuentes formales del derecho.*

*En el caso bajo estudio se presenta una situación que, según los postulados constitucionales, debía necesariamente ser resuelta a partir de los elementos conceptuales del principio de favorabilidad, porque como se mostró en los fundamentos 24 a 26 de esta sentencia, el problema jurídico propuesto alrededor de la solicitud de reliquidación pensional podía ser resuelto, de manera razonable a partir de, por lo menos, dos ejercicios hermenéuticos.*

*34.1 Una de las opciones interpretativas, que fue la acogida por las entidades judiciales accionadas, conduce a desconocer el derecho de la accionante a buscar la reliquidación pensional, a partir del decaimiento de la validez jurídica de un fundamento normativo, lo cual, sin duda es una construcción seria y objetiva que puede ser aceptada en un sistema jurídico como el nuestro, ante el juez natural del caso. De esta tesis, se destacan las siguientes reglas:*

*a) No se puede acceder a la reliquidación de una pensión concedida de conformidad con la Ordenanza N° 057 de 1966, debido a que la declaratoria de nulidad de ésta implica que cualquier emolumento adicional tienen un fundamento jurídico ilegal.*

*b) Las pensiones otorgadas en virtud de la Ordenanza nula, tienen carácter especial y, por ello, no les es aplicable el régimen general.*

*34.2 La otra tesis, que favorecía los intereses de la accionante también expone argumentos sólidos y constitucionalmente viables, pues desde este punto de vista se indica que si bien se reconoce la invalidez del fundamento de la pensión, las circunstancias que rodean a la misma no pueden caer en un vacío normativo que desconocería los derechos de esos pensionados. Por tanto, se argumenta que, al desaparecer el fundamento de esas pensiones, éstas deben ser asumidas por la regulación general aplicable al caso (normas ordinarias de pensiones de docentes a nivel nacional). En efecto, de esta opción hermenéutica puede extraerse que:*

*a) Los docentes que fueron pensionados en virtud de la Ordenanza N° 057 de 1966 no tienen un régimen especial, porque a pesar de que el reconocimiento pensional se dio bajo unos requisitos especiales (tiempo de servicio), ello no le resta el carácter de ordinaria a dicha pensión.*

*b) La Ordenanza que fue declarada nula reguló el derecho a la pensión como tal, no a la reliquidación que debe ser reconocida con fundamento en las normas reguladoras de la pensión ordinaria de jubilación de docentes.*

*35. Como se desprende de este debate, en este escenario, es evidente que se configuran los dos elementos señalados en el fundamento 22 de esta*

*sentencia, que hacen necesario que se resuelva el caso a partir del principio de favorabilidad. En efecto:*

- i) En este caso **existe una duda seria y objetiva** que obliga a los jueces a elegir entre dos interpretaciones jurídicas.*
- ii) Existe **una plena concurrencia de interpretaciones** para dar solución al caso concreto.*

*Probados estos dos elementos, era necesario que los jueces, al tomar su decisión, constataran cuál de los dos ejercicios hermenéuticos debían seguir para no contrariar o violar directamente el mandato constitucional de favorabilidad. En la respuesta a esa pregunta, esta Corte encuentra evidente que la segunda opción interpretativa de las fuentes formales del derecho aplicables a estos casos, es aquella que respeta de manera clara y efectiva los derechos de los pensionados a solicitar la reliquidación de sus pensiones. Por tanto, no podría admitirse una conclusión diferente a que los operadores jurídicos escogieran la interpretación más favorable a la pensionada.*

*En esa medida, es evidente para esta Sala de Revisión que el Juzgado 6º Administrativo de Oralidad de Ibagué y el Tribunal Administrativo del Tolima debieron dar efectividad al principio de favorabilidad en este caso concreto y, en consecuencia, justificar su decisión en la tesis que avala la reliquidación pensional de la señora Policarpa Villanueva de Melendro, so pena de incurrir en violación directa de la Constitución.”.*

Ahora bien, en este punto es de resaltar que el Tribunal venía siguiendo la línea jurisprudencial del Consejo de Estado, de acuerdo a lo señalado por dicho órgano en las sentencias de tutela del 3 de julio de 2019<sup>5</sup> y 10 de mayo de 2018<sup>6</sup>, donde ordenó a esta Corporación expedir una nueva sentencia accediendo a las pretensiones de la demanda, dando aplicación al principio de favorabilidad, pues así se dejó sentado en los fallos judiciales proferidos dentro de los procesos con radicación 73001-33-33-007-2015-00179-01<sup>7</sup> MP: José Aleth Ruiz Castro, No. 73001-33-33-002-2015-00024-01<sup>8</sup> MP. Luis Eduardo Collazos Olaya y el No. 73001-33-33-751-2015-00214-01<sup>9</sup> MP. Carlos Arturo Mendieta Rodríguez.

Ante dichas circunstancias, el suscrito observa que la demandante al ser beneficiaria del régimen de transición contenido en la Ley 33 de 1985, como quiera que **adquirió su status pensional en el año 1979**, por lo que a

---

<sup>5</sup> Ver sentencia con radicación No. 11001-03-15-000-2019-01592-00, CP: Ramiro Pazos Guerrero

<sup>6</sup> Ver sentencia con radicación No. 11001-0315-000-2017-01222-01, C.P: Stella Jeannette Carvajal Basto

<sup>7</sup> Fecha de expedición de la sentencia del 19 de septiembre de 2019.

<sup>8</sup> Fecha de expedición de la sentencia del 14 de junio de 2018.

<sup>9</sup> Fecha de expedición de la sentencia 15 de junio de 2018.

diferencia de lo señalado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, no estableció el ingreso base de liquidación para estas personas, y en tal sentido pensar que únicamente está relacionado con la edad, desmejoraría los derechos de los beneficiarios, razón por la que considero que debe acogerse no sólo lo relacionado con la edad sino también el tiempo de servicio y el monto de la pensión del régimen anterior a la expedición de la Ley 33, y ante dicho escenario, no habría lugar a que en el caso bajo estudio se dé aplicación a la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 28 agosto de 2018, pues esta se refiere a las personas beneficiarias del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

Por lo anterior, la demandante al ser beneficiaria del régimen de transición de la Ley 33 de 1985, el régimen pensional que le cobija sería el contenido en la Ley 6ª de 1945, y por ello la liquidación de su pensión debió haberse realizado con el 75% del salario promedio devengado durante el año anterior a su retiro definitivo, incluyéndose todos los factores salariales enlistados en el artículo 45 del Decreto 1045 de 1978, y ante ello, considero que la decisión proferida por el Juez de primera instancia debía ser confirmada, al ser procedente acceder a las pretensiones de la demanda y ordenar la reliquidación pensional de la accionante, reiterándose, que la parte accionante se pensionó con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985.

Estas son las razones que me llevan a salvar el voto frente a la decisión mayoritaria.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a horizontal line across the middle, with the initials 'BB' visible in the center.

**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**  
Magistrado

Firmado Por:

**Belisario Beltran Bastidas**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Escrito 5 Sección Primera**  
**Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **4b27941a4aafe156d9feef074ba6cedea2b61ac1405c6713d7477ddef0dda3f**

Documento generado en 04/03/2022 02:52:50 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**